



Aan
De minister van Financiën en Cultuur

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999)4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Datum
6 juli 2023
Ons kenmerk
Cft 202300053
Pagina
1/8

Uw kenmerk

Bijlage

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2024

Geachte mevrouw Maduro,

Op 22 juni 2023 ontving het College Aruba financieel toezicht (CAft) de ontwerpbegroting 2024 (OB) van Aruba met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 10 lid 1 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). Hierbij ontvangt u dit advies. De OB die u aanbiedt aan de Staten dient, conform artikel 10 lid 2 van de LAft, verzegeld te gaan van dit advies en een toelichting in hoeverre en op welke wijze er rekening is gehouden met dit advies.

Toetsingskader

Het toetsingskader voor de beoordeling van de OB wordt gevormd door de LAft en het protocol Aruba-Nederland van 22 november 2018 (het protocol). De looptijd van het protocol is op 20 januari 2022 met twee jaar verlengd en eindigt 31 december 2023. Met deze verlenging zijn de begrotingsnormen vastgelegd voor 2022 en 2023.¹ Het CAft gaat voor 2024 en verder uit van een voortzetting van de norm voor het financieringssaldo van de collectieve sector van 1 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Aruba en Nederland zijn in gesprek over het normenkader dat vanaf 1 januari 2024 zal gelden. Het CAft adviseert partijen hierover zo snel mogelijk tot definitieve afspraken te komen.

Oordeel

De OB is tijdig aangeboden, waardoor het mogelijk is de vastgestelde begroting conform de LAft voor 15 december 2023 aan het CAft aan te bieden. Het CAft ziet goede uitgangspunten in de OB, maar merkt op dat bepaalde informatie waarop de OB is gebaseerd nog niet is gedeeld met het CAft of nog niet voorhanden is.

¹ BZK, kenmerk 2022-0000072813, Besluitvorming Rijksministerraad 4 februari inzake afwijken en begrotingsnormen en afbouw van de salariskorting en verlenging protocol Aruba-Nederland.

Dit betreft bijvoorbeeld de laatste realisatiecijfers, een toelichting op de lastenstijging en een onderbouwing van de ontwikkeling van de belastinginkomsten. Er kan daarom niet getoetst worden of het beeld dat de OB schetst realistisch is.

Het land begroot jaarlijkse overschotten van meer dan 1 procent van het bbp, 1,9 procent voor 2024, 1,7 procent voor 2025 en 1,5 procent voor 2026 en verder. Dat is een positieve ontwikkeling. Daarmee wordt voldaan aan de norm en wordt invulling gegeven aan de tekortcompensatie zoals voorgeschreven in artikel 17 van de LAft. De overschotten worden onder andere geoormerkt voor aflossing van de schuld. Tevens wordt de begrotingsruimte, naast voor consumptieve bestedingen (lastenstijging), ook ingezet om meer kapitaalinvesteringen te doen. Het aanwenden van de geraamde overschotten op de begroting voor het verbeteren van de schuldpositie en het verhogen van de investeringen zal bijdragen aan het bereiken van duurzame en houdbare overheidsfinanciën. Het CAft complimenteert Aruba met de in de OB opgenomen ambitie om de komende jaren met overschotten boven de norm invulling te geven aan tekortcompensatie en hierdoor zowel een daling van de nominale schuld als een stijging van het investeringsniveau te realiseren. Op basis van de OB en de economische vooruitzichten is de verwachting dat de schuldquote geleidelijk zal dalen van circa 70 procent van het bbp in 2027 naar 50 procent in 2040. Het investeringsniveau zal toenemen van 0,4 procent in 2024 tot 1,2 procent van het bbp in 2028.

Het CAft merkt op dat de OB weliswaar is gebaseerd op de uitvoeringsinformatie tot en met mei 2023, maar dat het CAft niet beschikt over de laatste realisatiecijfers.² Het heeft daarom niet kunnen beoordelen welke gevolgen deze realisatiecijfers hebben voor de begroting van 2024 en verder. Ook ontbreken de begrotingen van de overige entiteiten van de collectieve sector. Het CAft verzoekt Aruba deze informatie alsnog te verwerken in de begroting zodat het realiteitsgehalte van de begroting getoetst kan worden.

Het CAft constateert verder dat de gepresenteerde intensiveringen en de verhoging van de investeringen niet gekoppeld zijn aan de strategische doelstellingen. De OB is ook op dit onderdeel beleidsarm. Het CAft adviseert daarom om de beleidsprioriteiten en uitgangspunten uit het nieuwe Financieel Economisch Memorandum (FEM 2.0), waar Aruba momenteel aan werkt, alsnog in de toelichting op de OB te verwerken.

De OB geeft onvoldoende informatie over de ontwikkeling van de belastingbaten, terwijl het meerjarige financieringsoverschot met name toe te schrijven is aan hogere baten. Naast de verwachte economische groei, stijgen de baten als gevolg van fiscale maatregelen. Een stand van zaken met betrekking tot de budgettaire impact van de reeds ingevoerde fiscale maatregelen en de status van nog in te voeren maatregelen ontbreekt.³ Daarnaast blijkt uit de OB onvoldoende of de belasting op toegevoegde

² Voor de raming van de belastingbaten in 2024 wordt in de OB uitgegaan van de laatste economische groeiraming van Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) en realisatiecijfers tot en met de maand mei 2023. Het CAft beschikt echter over realisatiecijfers tot en met maart 2023. Tevens is de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal 2023 nog niet gedeeld met het CAft.

³ Zo is per 1 januari 2023 reeds het tarief op de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) verhoogd. Per 1 juli 2023 zou in het kader van het Belastingplan ook de BBO op de invoer van goederen worden ingevoerd.

waarde (btw) binnen afzienbare tijd wordt ingevoerd, om het belastingstelsel robuuster te maken. Ook bevat de memorie van toelichting op de OB geen informatie over inspanningen van de Belastingdienst om de compliance te verhogen en de resultaten die hieruit te verwachten zijn.

Er blijkt uit de OB onvoldoende sturing op de beheersing van de lasten. Zo stijgen de lasten voor personeel, goederen en diensten en subsidies ten opzichte van 2023, terwijl de noodzaak daarvoor onvoldoende wordt toegelicht. Het CAft benadrukt al lange tijd het belang van lastenbeheersing. Door de lasten te beheersen kunnen tegenvallers bij de baten in geval van economische tegenwind worden opgevangen en wordt voorkomen dat dit ten koste gaat van kapitaalinvesteringen. Dit is in lijn met de laatste bevindingen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in het kader van de artikel IV-missie voor Aruba.⁴ Het CAft roept Aruba op om een uitgavenkader te hanteren zodat de lasten structureel worden beheerst. In dit kader is het structureel verlagen van de landsbijdragen aan overheidsentiteiten onverminderd van belang.

Verder wordt niet ingegaan op de ontwikkeling van de zorguitgaven. De Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) zet stappen om tot een adequate meerjarenraming te komen, die inzicht geeft in de meerjarige ontwikkeling van de zorguitgaven en inkomsten. Op basis van een gedegen meerjarenraming kan namelijk worden bepaald of de reeds genomen maatregelen toereikend zijn om op de middellange termijn tekorten bij de AZV te voorkomen. Het CAft adviseert derhalve om de meerjarenraming in de OB te verwerken en daarbij aan te geven hoe de zorguitgaven structureel worden beheerst.

Het CAft adviseert u om de volgende aanpassingen in de OB aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de Staten:

1. Stel de uitvoeringsinformatie van het land zo spoedig mogelijk beschikbaar, en verplicht de overige entiteiten die tot de collectieve sector behoren om hun begroting tijdig op te stellen.
2. Verwerk de beleidsprioriteiten en uitgangspunten van het FEM 2.0.
3. Licht de ontwikkeling van de belastingbaten toe, inclusief een stand van zaken met betrekking tot de BBO aan de grens, en wat concreet het tijdspad is voor de invoering van de btw. Geef daarnaast inzicht in de voortgang van uitvoeringsprocessen bij de Belastingdienst, waaronder inspanningen die de compliance verhogen.
4. Licht de noodzaak van de stijging in de lastencategorieën personeel, goederen en diensten en subsidies toe, en introduceer een uitgavenkader als instrument voor de structurele beheersing van de lasten. Betrek hierbij ook de structurele verlaging van de landsbijdragen aan overheidsentiteiten, en breng in beeld welke besparing de verzelfstandiging van Aruparking en Arutram met zich brengt.
5. Presenteer de ontwikkeling van de meerjarige zorguitgaven en inkomsten (meerjarenraming), en licht toe hoe de zorguitgaven worden beheerst om eventuele tekorten bij de AZV op de middellange termijn te voorkomen.

⁴ IMF, Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission, d.d. 5 juni 2023

Toelichting

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het financieringssaldo van het land voor de periode 2022-2028. In tabel 2 wordt hetzelfde weergegeven, maar dan voor het resultaat van de gehele collectieve sector (land en entiteiten die tot de collectieve sector worden gerekend). Voor de entiteiten die tot de collectieve sector behoren geldt dat het meerjarige financieringssaldo van de collectieve sector met name positief wordt beïnvloed door overschotten bij de Sociale Verzekeringsbank (SVb) en de AZV.

Tabel 1 – Overzicht meerjarig financieringssaldo land (in miljoenen AWG)⁵

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Baten	1.367	1564	1641	1664	1696	1728	1761
Directe belastingen	506	477	562	568	575	582	590
Indirecte belastingen	605	715	755	772	797	822	847
Overige baten	256	373	324	324	324	324	324
Lasten	1.405	1493	1567	1564	1565	1569	1579
Personeelslasten	426	460	468	468	468	468	468
Goederen en diensten	186	205	219	221	224	226	228
Rente	245	250	281	275	273	275	282
Subsidie	203	214	230	230	230	230	230
Overdrachten	162	181	179	179	179	179	179
Bijdragen & afschrijvingen	183	184	190	190	190	190	190
Exploitatieresultaat	-37	72	74	100	131	159	182
Kapitaaldienst	-4	-8	-4	-32	-61	-76	-99
Kapitaalontvangsten	39	43	40	40	40	40	40
Kapitaalluitgaven	43	51	44	72	101	116	139
Financieringssaldo land	-41	63	70	68	70	83	83

Bron: vierde uitvoeringsrapportage 2022, vastgestelde begroting 2023, OB 2024

⁵ In deze tabel is sprake van afronding op hele AWG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

Baten

De baten stijgen in de OB in 2024 met 77 AWG miljoen ten opzichte van 2023. Deze toename wordt met name verklaard door hogere directe en indirecte belastingen (AWG 126 miljoen). De overige baten dalen met AWG 49 miljoen.

De indirecte belastingen stijgen in lijn met de verwachte economische groei in 2024. De OB gaat uit van 4,6 procent nominale groei in 2024, gebaseerd op de raming van DEZHI van mei 2023. Deze komt grotendeels overeen met de raming van het IMF (3,7 procent). In de OB ontbreekt echter een toelichting bij de verwachte baten uit de fiscale maatregelen in het kader van het Belastingplan 2023, de BBO aan de grens. Deze maatregel, die jaarlijks circa AWG 50 miljoen moet opleveren, zou per 1 juli 2023 ingevoerd worden. Tot op heden is het wetsvoorstel echter nog niet behandeld in de Staten.

Het CAft merkte reeds bij de vierde uitvoeringsrapportage (UR) 2022 op dat enkele indirecte belastingsoorten, waaronder de winstbelasting, een sterk herstel laten zien en dat dit nog niet verwerkt is in de (meerjaren)begroting.⁶ In de OB komt dit vanaf 2024 tot uiting, waarbij de winstbelasting met circa AWG 40 miljoen stijgt ten opzichte van 2023. Dit herstel is ook zichtbaar bij de loonbelasting, waar ondanks de inkomstenderving vanwege verlaging van het tarief voor de lage inkomensschijven, een lichte stijging zichtbaar is.

De overige baten dalen met AWG 49 miljoen ten opzichte van 2023. Dit wordt primair verklaard door de terug te vorderen loonsubsidie. Gelet op de lagere realisatie in 2022, en de lopende bezwaarprocedures voor een groot deel van de terug te vorderen loonsubsidie, adviseerde het CAft reeds bij de vierde UR 2022 om de meerjarenraming te herzien. In de OB is dit vanaf 2024 afgevoerd en wordt verondersteld dat het merendeel van wat nog geïnd kan worden door de SVb, in 2023 terugvloeit naar het land. Uit informatie van de SVb blijkt dat per 31 december 2022 nog AWG 57 miljoen aan te veel betaalde loonsubsidie moest worden teruggevorderd en nog AWG 30 miljoen in een bezwaarprocedure verkeerde. Het CAft adviseert de OB aan te passen op dit onderdeel als blijkt dat de terugvordering in 2023 niet zal worden afgerond.

Lasten

Het CAft constateert dat er bij de lasten onvoldoende structurele maatregelen tot bezuinigingen worden getroffen. De lasten nemen met AWG 75 miljoen toe ten opzichte van 2023. De hogere lasten worden voor een groot deel verklaard door de stijging in de rentelasten van AWG 31 miljoen. Dit betreft 17 procent van de begroting. Aruba gaat in de OB uit van een gunstig rentepercentage voor de herfinanciering van de liquiditeitssteunleningen. Het uiteindelijke percentage is echter afhankelijk van de uitkomst van de (bilaterale) onderhandelingen tussen Nederland en Aruba. Aangezien de rentelasten overige belangrijke uitgaven verdringen, en er een neerwaarts risico bestaat, benadrukt het CAft het belang van lastenbeheersing.

⁶ Cft, kenmerk 202300036, Reactie vierde uitvoeringsrapportage 2022, d.d. 28 april 2023.

De personeelslasten stijgen met AGW 9 miljoen ten opzichte van 2023. Met deze nominale stijging wordt een trendbreuk in de personeelslasten begroot. De norm in het protocol dat aan het eind van 2023 afloopt, schrijft namelijk een jaarlijkse nominale daling voor. Daarnaast is onduidelijk of er rekening is gehouden met besparingen die voortvloeien uit maatregelen uit het Landspakket, zoals het prestatie-managementsysteem dat per 1 januari 2023 is ingevoerd. Het CAft adviseert een onderbouwing van de stijging van de personeelslasten aan de OB toe te voegen.

De lasten voor goederen en diensten stijgen met AWG 18 miljoen. Ook de noodzaak voor deze stijging is onvoldoende toegelicht in de OB. Op basis van realisatiegegevens van de periode 2018-2022 constateert het CAft een structurele onderbesteding bij de post goederen en diensten van gemiddeld 8 procent.⁷ Het CAft adviseerde Aruba eerder om de geconstateerde structurele onderbesteding op deze post in aanmerking te nemen, en de begroting hierop aan te passen rekening houdend met inflatie.⁸

De subsidies stijgen met AWG 16 miljoen. Ook deze stijging is onvoldoende toegelicht in de OB. Het CAft adviseerde eerder om de landsbijdragen bij overheidsentiteiten structureel te verlagen.⁹ Daartoe is in 2023 een eerste stap gezet door de landsbijdrage aan Serlimar structureel met AWG 2 miljoen te verlagen. Echter, ook de landsbijdragen aan de andere entiteiten (bijvoorbeeld Arubus N.V. en Post N.V.) dienen kritisch te worden bezien. In de OB wordt aangegeven dat Aruparking en Arutram, twee diensten die nu onder Arubus N.V. vallen, verzelfstandigd worden. Onduidelijk is welke besparingen hiermee gemoeid zijn.

Collectieve sector en overheidsentiteiten

Conform artikel 22 van de LAft en het protocol wijst Aruba samen met Nederland tweejaarlijks, na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van Aruba en in samenwerking met het CBS van Nederland, vóór 1 april aan welke rechtspersonen er met ingang van het volgende begrotingsjaar tot de collectieve sector behoren. Het CAft constateert dat op 21 maart 2023 de collectieve sector voor het jaar 2022 is vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor 2023 is dit nog in behandeling bij BZK. Het CAft heeft bij BZK aangedrongen op een spoedige afhandeling hiervan, waarbij aandacht is gevraagd voor harmonisatie in de samenstelling van de collectieve sector tussen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het financieringssaldo van de collectieve sector bestaat uit het financieringssaldo van het land (AWG 70 miljoen) en het resultaat van de overige entiteiten die tot de collectieve sector behoren (overschot AWG 61 miljoen). Het CAft merkt op dat de begrotingen van de overige entiteiten ontbreken. In de OB wordt uitgegaan van de ramingen die entiteiten hebben aangeleverd. Bij de AZV ontbreekt een meerjarenraming. In de OB wordt het verwachte resultaat in 2024 geëxtrapoleerd. Bij de SVb wordt uitgegaan van een meerjarenraming tot en met 2028.

⁷ Hierbij is rekening gehouden met de lasten in het kader van het Landspakket, die vanaf 2022 in de begroting worden opgenomen onder de post goederen en diensten.

⁸ Cft, kenmerk 202300036, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2022, d.d. 28 april 2023.

⁹ Cft, kenmerk 202200165, Advies bij de vastgestelde begroting 2023 van Aruba, d.d. 20 december 2022.

Het CAft constateert echter dat bij gebrek aan een begroting en toelichting bij deze meerjarenraming, het realiteitsgehalte hiervan moeilijk te toetsen is.

Ook constateert het CAft dat bij de meerjarige overschotten die begroot zijn bij de AZV en SVb (0,9 procent van het bpp in 2024) een toelichting in de OB ontbreekt over de bestemming van deze middelen. Conform de overige entiteiten van de collectieve sector, waarvoor afspraken gelden ten aanzien van surplussen, dient in de OB te worden toegelicht waarvoor de meerjarige overschotten bij de SVb en AZV worden geormerkt en waarom deze niet naar het land vloeien.

Tabel 2: Overzicht resultaat collectieve sector (in miljoenen AWG)¹⁰

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Exploitatie	-37	72	74	100	131	159	182
Kapitaaldienst	-4	-8	-4	-32	-61	-76	-99
Financieringssaldo land (A)	-41	63	70	68	70	83	83
AZV	3	8	8	8	8	8	8
SVb	41	23	53	45	34	23	23
ATA	38	0	0	0	0	0	0
Serlimar	1	0	0	0	0	0	0
SEPB	0	-1	0	0	0	0	0
UA	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Correcties¹¹</i>	-24	-30	-	-	-	-	-
Resultaat entiteiten (B)	60	-1	61	52	40	30	30
Collectieve sector (A+B)	19	63	130	120	110	112	113
Tekort/overschot (in % bpp)	0,3	1,0	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5
Bbp ¹²	6.253	6.504	6.742	6.988	7.211	7.436	7.668

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst toont een tekort van AWG 4 miljoen in 2024. Dit tekort loopt geleidelijk op naar circa AWG 100 miljoen in 2028. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de investeringen die geleidelijk stijgen in de meerjarenbegroting. Investeringszaken zijn van belang om de lange-termijn verdien capaciteit te verhogen en de economie weerbaarder te maken. Om de effectiviteit van deze investeringen te waarborgen, is het van belang dat een meerjarige investeringsagenda wordt opgesteld die gekoppeld is aan de beleidsdoelstellingen, inclusief uit het Landspakket.

¹⁰ In deze tabel is sprake van afronding op hele AWG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

¹¹ Om te voorkomen dat er sprake is van dubbeltelling vindt er een correctie plaats. Zo wordt het resultaat van ATA in 2022 als dividend uitgekeerd in 2023 (AWG 30 miljoen).

¹² IMF, World Economic Outlook, april 2023.

Financieel beheer en Landspakket

Hoewel de OB tijdig is aangeboden, is het CAft in 2023 nog in afwachting van de jaarrekening 2019 en verder. In deze context benadrukt het CAft het belang om te komen tot een tijdige en controleerbare jaarrekening en een actueel verslaggevingsstelsel.

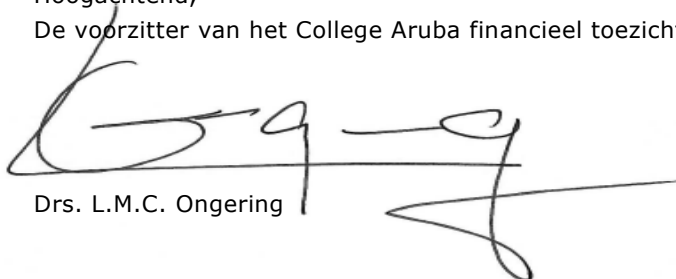
De RMR heeft Aruba verzocht om een meerjarig financieel overzicht van de maatregelen uit het Landspakket in de begroting toe te voegen.¹³ Het CAft constateert dat Aruba aan dit verzoek heeft voldaan, door het meerjarig financieel overzicht met de maatregelen uit het Landspakket op te nemen in de OB.

Financieringsbehoefte en schuldontwikkeling

De financieringsbehoefte in 2024 bedraagt AWG 302 miljoen. Aruba is voornemens om in 2024 via een buitenlandse lening te voorzien in deze behoefte. De overheidsschuld van Aruba bedraagt per ultimo 2024 AWG 5.716 miljoen. De schuldquote komt daarmee uit op 88 procent van het bbp.¹⁴ Voor het eerst sinds 2008, zal conform de OB vanaf 2023 schuldaflossing plaatsvinden waardoor de nominale schuld gestaag daalt. Dit is, naast economische groei (noemereffect), gunstig voor de ontwikkeling van de schuldquote.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



Drs. L.M.C. Ongerling

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De minister-president van Aruba
De directeur van de Directie Financiën

¹³ BZK, kenmerk 2022-0000099085, Besluitvorming Rijkswinsterraad 25 februari 2022 inzake liquiditeitssteun en voortgang hervormingen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, d.d. 9 maart 2022.

¹⁴ Bij de berekening van de schuldquote is uitgegaan van het bbp dat door CBA is geraamd voor 2022. In de vierde UR gaat Aruba nog uit van een bbp van AWG 5.916 conform de prognose van DEZHI van oktober 2022.